

# TRAFICO DE INFLUENCIAS Y PROMESA DE DONACIÓN. UN FRAUDE ELEVADO A CONTRATO EN EL SIGLO IV

BELÉN MALAVÉ OSUNA

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de analizar una modalidad bien definida de tráfico de influencias, denominada técnicamente *suffragium*, describiendo el proceso mediante el cual se elevó definitivamente a la categoría de contrato a fines del siglo IV y aventurando las posibles causas que propiciaron una actuación legislativa de tal índole. No obstante, dada la complejidad de la figura, creemos que resulta imprescindible traer a colación ciertas consideraciones terminológicas y socio-históricas que facilitarán la comprensión del fenómeno y lo situarán en un contexto preciso.

### I.1. La cuestión terminológica

En primer lugar, sabemos que *suffragium* es una expresión que gozó de gran ductilidad, según avalan las numerosas acepciones recogidas, entre otros, por FORCELLINI <sup>(1)</sup>, HEUMANN-SECKEL <sup>(2)</sup> o KÜBLER <sup>(3)</sup>.

Por otra parte, resulta curioso que un mismo vocablo alcance significaciones dispares a lo largo de los siglos, incluso tratándose de un idéntico contexto; en efecto, aunque la denominación permanece invariable, la realidad que designa resulta diversa, si bien creemos que no de manera sustancial, ya que la idea subyacente que gravita en la mayoría de sus acepciones es la de ayuda, apoyo,

---

<sup>(1)</sup> FORCELLINI, *Totius Latinitatis Lexicon* 5, 3.<sup>a</sup> ed. Prati. Aldina Edente, ampliada y corregida por Furlanetto. 1871, 733, sv. *Suffragium*. Se destaca la acepción genuina y propia, relacionada con el *ius suffragii*, pero también otras como aquella que alude a un privilegio; a un género de medicamentos; a las oraciones por las cuales se implora auxilio divino y, naturalmente, la más utilizada en las fuentes, que atañe a la idea de apoyo, ayuda, recomendación, favor o intercesión.

<sup>(2)</sup> HEUMANN-SECKEL, *Handlexicon*. Austria 1958, sv. *Suffragium*, quien reseña los textos jurídicos más destacados.

<sup>(3)</sup> KÜBLER, sv. *Suffragium*, en *REPW.4*

favor o recomendación. Así lo han puesto de manifiesto, entre otros, BONINI (4), MACMULLEN (5), el autor francés COLLOT (6) o DAUBE (7), quien se aventura además, a señalar diversas significaciones del término, según la época de que se trate: de esta forma, durante la República, se revela el sentido genuino de *suffragium* como la expresión de la voluntad mediante el voto; a partir del siglo II, se registra otra acepción relacionada con la idea de decisión favorable, asistencia o influencia. En tiempos del emperador Constantino, adopta un sentido peyorativo alusivo a fraude; alrededor del 500, *suffragium* se incorpora al ámbito de lo religioso, significando intercesión y, finalmente, ya en el siglo VI, el propio Justiniano alude a la suma de dinero entregada para comprar influencia.

Es más, antes hemos dicho que, incluso tratándose de un contexto análogo, en este caso, técnico-jurídico, la palabra *suffragium* designa, unas veces, la compra directa del puesto por parte del candidato interesado y, otras veces, designa la presentación ante una instancia superior de los deseos del solicitante, a cambio de una remuneración de la mediación, de lo cual puede extraerse quizás — y así lo conjeturamos — que la misma expresión *suffragium* designó varias modalidades de un fraude, muy extendido ya en tiempos de Constantino y progresivamente creciente hasta Justiniano.

Dada la época histórica en que pretendemos centrar nuestra contribución, nos interesan particularmente las noticias contenidas en el Código Teodosiano, pero las fuentes literarias relativas a etapas precedentes resultan igualmente ilustrativas (8). A este propósito, citaremos C.Th.2,29,2, la ley imperial de Teodosio I

(4) BONINI, *Ricerche sulla legislazione giustiniana dell'anno 535. Nov. Iustiniani 8: venalità delle cariche e riforme dell'amministrazione periferica*. Bologna, 1976, p. 28, n. 8, propone que el vocablo registra una acepción añadida a la de recomendación pagada y es aquella más lata de liberalidades realizadas con objeto de obtener algún cargo.

(5) MACMULLEN, *La corruzione e il declino di Roma*, trad. it. di Saletti. Bologna, 1991, pp. 276 ss., habría apuntado también a la transformación experimentada por el vocablo.

(6) Sobre la ductilidad mostrada por la expresión, puede consultarse COLLOT, "La pratique et l'institution du suffragium au Bas-Empire", *RHD* 43 (1965), p. 200, n. 10, según se constata en los siguientes textos: C.Th.6,30,7; 8,5,44; 8,5,46.

(7) DAUBE, "Sufrage and precedent, mercy and grace", en *TR* 47 (1979), p. 236 s.

(8) Por ejemplo, en Front. *Ad M. Caes.* 5,37, se alude a la recomendación de un sujeto como procurator: *petit nunc procurationem ex forma suo loco ac iusto tempore... si formam non cognosces hominis, ubi ad nomen Arideli ventum fuerit, memento a me tibi Aridelum commendatum*. Por otra parte, sabemos que se comerciaba incluso con cargos para cuya designación era preceptivo el voto del Senado, según testimonia Plinio en la correspondencia epistular mantenida con Trajano y cuyo libro décimo alberga una información valiosísima acerca de este asunto. Según se relata en Colum., *Rust.* 1, pref. 10: *nam nec gratuita servitute, sed donis rependitur honor* o en Dio Cas. 60,17,5-8; 65,14,3, la venta de cargos era algo habitual, hasta el punto que, bajo Claudio, Mesalina y sus libertos se dedicaron de lleno a traficar con ellos y a vender además la concesión de la ciudadanía a individuos aislados o a grupos enteros de sujetos. Por otra parte, Dión Casio confirma también que la amante de Vespasiano logró acumular por ese procedimiento vastas sumas,

que contiene una noción más extensa y perfilada de *suffragium*, como la ayuda asalariada que un alto funcionario presta a un particular con el objetivo de obtener para él una dignidad ventajosa o una promoción administrativa. Pero antes de entrar en materia, creemos conveniente hacer ciertas precisiones, tal como anunciamos al principio.

## I.2. La cuestión social

Ante todo, buena parte de la literatura jurídica especializada ha calificado tradicionalmente el *suffragium* como una modalidad relevante del tráfico de influencias, junto a otra categoría análoga con la que a veces se confunde y que, técnicamente, se denomina *patrocinium*. En efecto, en ambos casos, encontramos un alto personaje que interviene a favor de un individuo o una comunidad entera para los más variados fines y propósitos, sin perder de vista que, en cualquier caso, siempre entraña un trato más ventajoso para el protegido o los protegidos: la atribución de un empleo público o una dignidad; una promoción dentro de la carrera administrativa; la exención de impuestos o la obtención de una sentencia favorable son los casos más comunes testimoniados en las fuentes, tanto jurídicas como extrajurídicas. Así, por ejemplo, sobre la mediación para obtener el pronunciamiento favorable de un juez, contamos con C.Th.1,29,8; 9,1,14 y 11,30,16. Acerca de la exención del pago de determinados impuestos, se citan C.Th.11,24,4 y 11,12,3<sup>(9)</sup>. En cambio, para ilustrar el continuo mercadeo de puestos en la administración, podrían ser traídos a colación numerosos textos, pues las fuentes jurídicas son mucho más prolijas, porque es sobre este asunto respecto al que encontramos el grueso de la intervención legislativa; he aquí los textos jurídicos más relevantes: C.Th. 6,22,1; 12,1,20; 1,9,1; 6,29,4, 7,1,7; 6,30,7; 6,30,11; 8,7,16, 6,27,19; 6,24,3; 12,1,129; 7,20,13; 2,29,1; 2,29,2; C. 9,27,6 y Nov. 8 de Justiniano. Los esfuerzos de algún autor como COLLOT no han pasado desapercibidos, pues a pesar de las dificultades, trató de establecer los perfiles propios de cada una de las figuras aludidas, catalogando, además, las leyes imperiales contenidas en el Código de Teodosio, según se refiriesen al *suffragium* o al *patrocinium*<sup>(10)</sup>.

Como puede suponerse, basta esta aproximación *prima facies* para aventurar que, en definitiva, nos encontramos ante la inveterada institución de la reco-

---

sobre todo, adjudicando ciertos gobiernos de provincias. Vid. también Tac., *Annales* 14,50 y Suet., *Vesp.* 16.

<sup>(9)</sup> Cfr. por ejemplo, Teod. Cyr., *Ep.* 33 y 45

<sup>(10)</sup> COLLOT, *op. cit.*, p. 186, n. 4. El francés hace una distinción según se trate de sufragio o patrocinio, pero además, revela los diversos objetos de los acuerdos, pues, como hemos visto, no siempre se trataba de la obtención de un empleo público.

mendación, cuyas implicaciones jurídicas fueron muchas y variopintas, pues es evidente que a la postre, en la base de ambos fenómenos se sitúa una recomendación. A pesar de su común origen, hemos decidido centrarnos en la figura del *suffragium*, pues las noticias transmitidas son numerosas e importantes, aunque huelga decir que aquel dato justifica sin más la extrema complejidad del asunto, o al menos, a nosotros nos parece así, teniendo en cuenta la difusión generalizada de las recomendaciones y la tolerancia mostrada no sólo por los poderes públicos, sino también por la intelectualidad de todas las épocas, que al parecer, se encargaba de justificar su práctica, tal era el grado de enraizamiento social <sup>(11)</sup>.

No obstante, procede hacer ya en este momento una reflexión y es que las recomendaciones entendidas como prácticas amistosas, de solidaridad social, no fueron jamás cuestionadas a ningún nivel; de hecho, es extraño no tropezarse con alguna obra de la literatura latina que no enaltezca y ensalce el apoyo o la mediación a favor de un amigo o un conocido. Por decirlo en otros términos, se trataba de un fenómeno habitual, permitido y bien visto en la sociedad romana de todas las épocas; en cambio, no puede decirse lo mismo del apoyo o la mediación remunerada, pues resulta sintomático el elevado número y calado social de las leyes imperiales promulgadas para disciplinar su práctica. Durante la República y los primeros dos siglos del Imperio, el tráfico de influencias es un uso común, aceptado y reconocido sin obstáculos. En cambio, a partir del siglo II, dado la complejidad que revela la Administración, los legisladores comienzan a reglar las condiciones para el acceso y promoción a los empleos públicos y es entonces cuando el tráfico de influencias se convierte en un fraude que se intenta combatir desde varias perspectivas. Ni que decir tiene que el problema se agravaría notablemente del siglo III en adelante, pues la gran crisis y sus secuelas sólo empeoraría y multiplicaría la corrupción reinante.

Ese remoto origen del *suffragium* que hemos mencionado puede estar relacionado — creemos — con la dificultad de su erradicación y, de hecho, la masiva y titubeante producción legislativa que al respecto se nos ha transmitido evidencia sin lugar a dudas esa dificultad. En efecto, puede afirmarse que existen pocas figuras o instituciones que hayan propiciado actuaciones normativas tan prolijas y dispares; de hecho, se observa una oscilación continua y permanente entre políticas legislativas irreconciliables. Por sólo citar los ejemplos más

---

(11) Las fuentes literarias muestran total conformidad con el estado de cosas, llegando a justificarlo, sobre todo, en aquellas obras sobre la amistad o en las que se describe las relaciones entre buenos amigos. *Vid.* entre otros, por ejemplo, Front., *Ad am.* 1,1,1-3 y Elio Ar., *Dis.sac.* 4,83-84; 86-87. Tan sólo hemos encontrado un pasaje del mismo Frontino en el cual se alude a la supuesta competencia profesional del candidato recomendado, pues en todos los demás casos se considera un dato baladí sin la menor importancia. Nos referimos a Front., *Ad am.* 1,5,10: *quam doctus sit, mihi crede; quam rei militaris peritus.*

extremos, sabemos que el *suffragium* fue prohibido y sancionado, llegando a ser calificado como *crimen publicum* <sup>(12)</sup>, aunque antes de llegar a tal punto, fue elevado a la categoría de contrato por Teodosio I en el 394 <sup>(13)</sup>.

En medio de ambos extremos encontramos, además, multitud de constituciones imperiales que podrían alinearse en una u otra tendencia; leyes que abominan de la práctica, prohibiéndola y estableciendo una sanción, o leyes permisivas que en cierta manera sostienen y alimentan el fenómeno. Incluso, es más, sabemos que, finalmente, Justiniano instaura un novedoso sistema, llamado “de tasas”, mediante el cual, el Estado se aseguraba cierta importante recaudación, fruto del ingreso que todo sujeto debía hacer obligatoriamente a la entrada en el puesto o cargo administrativo, en una conocida Novela del año 535, que podría representar una tendencia legislativa de tipo ecléctico <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Permitiendo a cualquier ciudadano su persecución y sancionando al convicto con el cuádruplo, según conocemos por C.9,27,6. En efecto, se trata de una constitución imperial promulgada por Teodosio II en el año 439, y dirigida al Prefecto del Pretorio de Oriente, cuyas prescripciones eran de aplicación en caso de obtención fraudulenta del cargo de gobernador de provincia. En lo sucesivo, el puesto sería de libre designación, pero siempre por parte del Prefecto del Pretorio, quien debía sujetarse a criterios bastante ambiguos como la vida honrada del candidato. Por otra parte, encontramos por primera vez la exigencia de una declaración jurada que debían prestar los designados a la entrada en el cargo y que no pasaría desapercibida por el propio Justiniano, quien un siglo después adoptaría el requisito en su conocida Novela 8. El aludido juramento contenía varios extremos relevantes que merece la pena mencionar: debía jurarse no haber pagado nada por el cargo, pero también debía prometerse que no se daría nada tras la toma de posesión, ni a título de donación, ni de venta, ni de otro contrato, denominándosele a todos ellos *velamento*. Pero esto no es todo, los candidatos a gobernador de provincias debían jurar además que no percibirían nada fuera del salario mientras ejercieran su función o incluso después de su cese. Si alguien osaba violar la solemnidad del juramento, cometería un *crimen publicum*, perseguible por cualquiera con una acción popular del cuádruplo, dejando bien claro que podía ser acusado tanto el *dans* como el *accipiens*.

<sup>(13)</sup> Se trata de la ley imperial contenida en C.Th. 2,29,2 y cuyo análisis es objeto del presente trabajo.

<sup>(14)</sup> Nos referimos a la Novela 8. Se trata de una extensísima constitución imperial que contiene cierta información excepcional sobre la situación del Imperio. Se halla dividida en catorce capítulos a los cuales se añaden 4 documentos anexos relativos a los siguientes asuntos: deberes de los obispos y *defensores civitatis*; proposición de la norma a los ciudadanos de Constantinopla; tablas de sumas a entregar como consecuencia de la provisión de nuevos puestos y, finalmente, fórmula del juramento que debía cumplimentarse a la entrada en el cargo. Tras el prefacio, en el capítulo I se contiene la prohibición del *suffragium*, estableciéndose oficialmente el sistema de tasas que en adelante regiría para la provisión de los puestos en las administraciones. Mediante este procedimiento, el legislador ordenaba pagar al Estado ciertas sumas por la expedición de credenciales, que variarían en función del cargo. Más adelante, en el capítulo VII se prescribe la obligatoria formalización de un juramento a la entrada en el puesto y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

Vid. entre otros, BONINI, *Ricerche sulla legislazione giustiniana dell'anno 535. Nov. iustiniani 8: venalità delle cariche e riforme dell'amministrazione periferica*. Bologna, 1976, quien reflexiona sobre la posible repercusión social que acarreó la tarificación legal de Justiniano. Por

Histórica y socialmente, el fenómeno del *suffragium* se encuentra conectado a la deserción masiva de las Curias, según parece, como consecuencia del acoso que representaban los *munera publica*, de cuyo peso deseaban todos escapar subiendo escalafones, o alcanzando rangos inmerecidos que llevaban aparejados, precisamente, la ventaja de quedar exento de su ejecución. Ésta parece ser una de las razones que propiciaron la persecución del fraude, junto a alguna otra relevante que comentaremos a continuación.

En efecto, algún sector doctrinal ha apuntado a la proliferación de ciertas figuras delictivas nacidas al amparo del *suffragium*; por decirlo de otra forma, el *suffragium* aislado, incluso cuando es remunerado, no representa gran peligro, si no fuera porque las fuentes hablan de su habitual asociación con otras maquinaciones como aquélla que consiste en percibir ciertas sumas cuando se ha obtenido el puesto, con el fin de recuperar la inversión o con el propósito de procurar beneficios al mentor <sup>(15)</sup>. Ambos motivos parecen ser decisivos en la política legislativa adoptada por los poderes públicos a partir de la etapa constantiniana, tal como veremos a continuación.

En efecto, las fuentes no traslucen problema alguno hasta los primeros decenios del siglo IV, en tiempos del emperador Constantino, quien en C.Th. 6,22,1, año 321, hace una alusión explícita a las recomendaciones practicadas gratuitamente, por hombres de bien, precisamente para excluirlas del régimen sancionador previsto cuando se alcanza un puesto o un cargo al margen de los criterios de promoción establecidos <sup>(16)</sup>. En efecto, no debemos perder de vista que,

---

su parte, STEIN, *Histoire du Bas — Empire* 1, (ed. Palanque), Bruges, 1959, p. 464, y JONES, A. H. M., *The Later Roman Empire* 1. Oxford 1964, p. 395, encabezan la corriente crítica.

<sup>(15)</sup> Sobre estas maquinaciones y fraudes resulta especialmente ilustrativa la mencionada Novela 8 de Justiniano; un texto en el que el emperador describe con todo lujo de detalles el procedimiento seguido para llevarlos a cabo. Según relata el propio Justiniano, quien pretendía ocupar el cargo en cuestión se endeudaba pidiendo un préstamo, con el fin de hacer frente al favor que pedía. De esta forma, se veía en la necesidad de repercutir en los ciudadanos ciertas cantidades para hacer frente al montante del principal más los intereses. Además, el solicitante añadía al precio entregado por la influencia ciertos beneficios no explicitados, pero de los cuales se supone que salían del bolsillo de los contribuyentes. Por si esto no fuese bastante, el legislador recuerda que era costumbre ir recaudando cantidades diversas mientras se desempeñaba la función para asegurarse un buen retiro. De esta forma aparecen relatadas las miserias del Imperio, pero antes de condenar tales prácticas, Justiniano realiza una conexión explícita entre las mismas y la preocupante disminución de la capacidad contributiva de los ciudadanos, literalmente exprimidos; en consecuencia, se prohíbe llevar a cabo sufragios de cualquier especie, con objeto de restablecer un nivel óptimo de recaudación tributaria.

<sup>(16)</sup> C.Th.6,22,1: *Hos enim solos, qui intra palatium versati sunt vel administrationibus functi, ad honores excipi oportebit ceteris cunctis exemptis et curiis restitutis. Si qui tamen boborum virorum sufragio nulla data pecunia vel provincia legatione suscepta nostris sunt obtutibus inlustrati, hi duunviratus, curas, flamonium provinciae lucrati cetera munerum publicorum obire non abnuant.*

aunque no puede hablarse de un estatuto funcional perfilado, sí nos consta la existencia de un sistema de promoción de funcionarios basado en los conocidos principios de antigüedad y méritos, cuya operatividad resultaba prácticamente nula y constantemente burlada por la institución del *suffragium*.

De la ley de Constantino citada se deduce que debía existir otra suerte de recomendación remunerada que no gozaba del mismo favor legislativo, según se desprende también de las leyes imperiales posteriores. En efecto, todo parece indicar que los problemas vienen dados exclusivamente por la remuneración de la mediación, pues no hay reprobación del sistema *per se*, cuando, en realidad, si observamos detenidamente, la práctica del *suffragium*, fuese o no remunerada, conculcaba los aún incipientes principios meritocráticos de promoción administrativa. De todas formas, desde el año 321 hasta las postrimerías del siglo, año 394, en que el *suffragium* se tipifica como contrato con un perfil propio, se sucedieron disposiciones prohibitivas varias sin éxito alguno, como prueba su continua reiteración (17).

## II. C.TH. 2,29,2

Ante el avance del fenómeno y teniendo en cuenta el escaso éxito de las disposiciones prohibitivas que precedieron a esta constitución, el emperador Teo-

---

(17) Por ejemplo, el mismo Constantino, diez años después, sigue insistiendo en el asunto, según se establece en C.Th.12,1,20. En efecto, si algún decurión se atrevía a obtener ciertas funciones (concretamente, la de *procurator* o *curator* de la ciudad) pagando el favor y, por tanto, al margen del tiempo o de los méritos, debería ser excluido de la función obtenida y ser despojado de los documentos acreditativos del nombramiento. Por su parte, en el año 359, Constantino promulga dos constituciones imperiales contenidas respectivamente en C.Th.1,9,1 y 6,29,4, en las cuales se prohíbe de nuevo practicar *suffragium*, para acceder al cuerpo de *agentes in rebus*. Unos años después, en el 365, Valentiniano y Valente promulgan la ley contenida en C.Th.7,1,7, constatando expresamente la práctica generalizada del *suffragium* en el seno del ejército. Al parecer, en varias unidades, algunos oficiales alcanzaban el honor más eminente — la púrpura — al conseguir apoyo mediante remuneración y en tal caso, se conmina la privación del mismo. Más adelante, los emperadores Graciano, Valentiniano y Teodosio promulgan tres constituciones imperiales con contenido similar, en el sentido que están dirigidas a aquéllos que hayan avanzado mediante *suffragium* en la jerarquía de grados, obteniendo un tratamiento más elevado que el dispuesto en las tablas cuya relación se detalla pormenorizadamente. A este respecto, se ordena restituir todo lo que se haya percibido de más, en cuanto a distinciones y privilegios se refiere. Se trata de las leyes imperiales contenidas en C.Th.6,30,7; 6,30,11 y 8,7,16, dictadas entre los años 384 y 386. Por su parte, Honorio y Teodosio prohíben de nuevo el sufragio, mediante una ley que se recoge en C.Th.6,27,19 sobre la comercialización del *honor principatus*, rango que coronaba la carrera de *agentes in rebus* y que podía obtenerse exclusivamente cumpliendo veinte años de servicio. Si no podían acreditarse y habiendo recurrido a una recomendación pagada, se establecía que entrarían después y por detrás de los que sí tuvieran los méritos exigidos.

dosio I promulga una Ley que disciplina y reglamenta la figura desde una perspectiva iusprivatista, elevándola a la categoría de contrato; un contrato de índole especial, como veremos. Dictada en el año 394 y dirigida al Prefecto del Pretorio, supone la legalización definitiva del *suffragium*, haciendo de él un auténtico contrato con una naturaleza jurídica específica <sup>(18)</sup>.

Unos 30 años antes, en el 364, había sido promulgada por Juliano la ley imperial contenida en C.Th.2,29,1, y aunque sólo encontramos en el texto una palabra derivada de *suffragium*, *suffragatores*, sabemos con exactitud que el emperador se estaba refiriendo al mismo fenómeno. En esta constitución imperial se decía expresamente que las leyes romanas desconocen por completo un contrato de esa especie; en consecuencia, se trataba al parecer de un pacto cualquiera, mediante el cual, candidato y *suffragator* convenían la designación para un puesto al que el primero no tenía derecho alguno por la vía usual y ordinaria, ya que no reunía las exigencias reglamentarias de antigüedad y méritos y ello a cambio de una remuneración. De la misma forma, veinte años antes, el emperador Constancio había castigado severamente el tráfico de cargos mediante un *pactio suffragiorum*, al que se alude explícitamente en C.Th.12,1,36.

No obstante, años más tarde, Teodosio I efectuaría un giro radical en la política legislativa imperial a juzgar por lo que veremos enseguida, aunque resulta aconsejable una crítica atemperada, por ciertos motivos que exponremos.

Ante todo, la ley del 394 encierra la noción técnica de *suffragium* más completa aportada por una fuente jurídica, en el sentido que su descripción es profusa y detallada: “si aquellos que quieren presentar sus deseos le han pedido a alguien que le preste su intercesión o apoyo, obligándose a corresponderle mediante promesa, que hagan lo prometido cuando hayan conseguido lo que esperaban y si provocan demoras con alguna argucia, que sean compelidos al pago de lo que deben...” <sup>(19)</sup>. Como vemos, la norma alude a una solicitud de intercesión o apoyo, con objeto de exponer las pretensiones ante un órgano o instancia superior. Si para corresponder a quien lleva a cabo la mediación, se obliga el solicitante mediante *sponsio*, debe cumplir lo prometido cuando consiga el puesto. Al parecer, no se trataba ya de una compra directa del puesto, aunque no debe excluirse la posibilidad de que también se practicase, sino que la ley habla más ampliamente de presentar cualquier pretensión ante una instancia superior, incluida también, como supuesto más común, la obtención de un puesto en la

<sup>(18)</sup> La ley se reprodujo con variantes de muy escasa importancia en el Código de Justiniano 4,3,1.

<sup>(19)</sup> C.Th.2,29,2: *IMPPP. THEODOSIVS, ARCADIUS ET HONORIVS AAA. RUFINO PRAEFECTO PRAETORIO. Si qui desideria sua explicare cupientes ferri sibi a quoquam suffragium postularint et ob referendam vecem se sponsione constrinxerint, promissa restituant, cum ea quae optaverint consequantur: si artibus morus nectent, ad solutionem debiti coartandi sunt...*



administración; algo que realiza alguien a quien se remunera la mediación. Así, el candidato recurría al personaje influyente de que se tratase para que expusiera la solicitud de acceso al cargo, obligándose a entregar una remuneración a cambio. La actividad del *suffragator* consistía en presentar los mencionados deseos del solicitante, una circunstancia que hacía asemejar su tarea a las labores propias de los abogados y, por esta causa, encontramos en los comentarios más antiguos al Código justiniano, donde se reproduce fielmente la norma, interpretaciones que relacionan la ley con los honorarios de los abogados. No obstante, debemos tener en cuenta que la ley exigía al *suffragator* obtener un resultado positivo para el solicitante o candidato, si quería recibir la remuneración acordada; una importante prevención que encierra la diferencia entre estos personajes influyentes y los abogados, como acertadamente ha revelado la doctrina.

Por otra parte, y aunque es cierto que el *suffragium* aparece investido de un mayor alcance en la ley teodosiana, dado que genéricamente se alude a la presentación de cualesquiera deseos ante una instancia superior, debemos presumir que aquella exposición debería llevar aparejada una labor activa de recomendación, sin la cual sería imposible conseguir el resultado positivo apetecido por el solicitante y que además, exige la norma.

Hasta aquí el objeto del acuerdo. Pero en la segunda parte de la ley, por cierto, más extensa, se habla de las modalidades de retribución, pues se admite sin obstáculo, las retribuciones en dinero o en especie: oro, plata o cualquier cosa mueble puede ser entregada como remuneración, pero también inmuebles, tanto urbanos como rústicos. No obstante, a ambas les corresponden distintas exigencias y prevenciones para que tenga lugar válidamente la transmisión de la propiedad: tratándose de cosas muebles es suficiente la mera entrega y sin ser necesario ningún otro acto, es sólo entonces cuando el contrato adquiere firmeza, de lo cual se deriva que es la ejecución de la obligación la que otorga fuerza al contrato, adquiriendo de esta forma un protagonismo inusual. En cambio, tratándose de inmuebles, se multiplican los requisitos: formalización por escrito, seguida de tradición material, documentada públicamente mediante las correspondientes actas testimoniales, constituyen en este caso los 3 actos de ejecución de la obligación asumida, sin que de otro modo, puedan los inmuebles transmitirse válidamente al nuevo dueño (20).

---

(20) ... *Sed si quid eo nomine in auro vel argento vel in ceteris mobilibus datum fuerit, traditio sola sufficiat et contractus habebit perpetem firmitatem, quoniam conlatio rei mobilis inita integra fide hac ratione cumulatur. Quod si praedia rustica vel urbana placitum continebit, scriptura, quae ea in alium transferat, emittatur, sequatur traditio corporalis et rem fuisse completam gesta testentur; aliter enim ad novum dominum transire non possunt neque de veteri iure discedere...*

A propósito de este asunto, pueden distinguirse en el contrato dos actos distintos, si bien complementarios: aquél en que consistía la obligación propiamente dicha y aquéllos en los cuales se concretaba su ejecución, desnaturalizándose así la estipulación clásica y ello ha sido interpretado por parte de la doctrina como un signo inequívoco de la evolución que había experimentado el Derecho de obligaciones hacia la especificidad contractual, sobre todo, en la parte oriental del Imperio. En efecto, teniendo en cuenta la amplitud del concepto de obligación y de contrato en época postclásica, Teodosio se habría hecho eco en su constitución imperial de ese cambio de concepción jurídica.

Pero no queda todo ahí: para finalizar, la constitución alude a la simple solicitud de sufragio, llamado *commonitorium*, advirtiéndose que en caso de ocupar las tierras invocando la mera solicitud, habrá una severa represión para el *suffragator*, considerado reo de temeridad y violencia, estableciéndose la sanción de restitución del inmueble tomado y quedando desprovisto de la posibilidad de reclamar la remuneración convenida, incluso en caso de que la mediación alcanzara el éxito previsto <sup>(21)</sup>. Como acertadamente ha advertido algún autor, la ley imperial que comentamos se caracteriza por la extensión de la noción de violencia y por el establecimiento de sanciones privadas, en este caso, la pérdida de un derecho de crédito, pudiendo en consecuencia enmarcarse en cierta tendencia a la agravación del Derecho Penal.

Antes de ofrecer una valoración de la ley, conviene exponer la opinión de los autores en relación a la calificación jurídica del contrato diseñado por Teodosio. En efecto, ya hemos hablado de una primera configuración realizada por los comentaristas, entre los que destaca especialmente la *interpretatio* de ACURSIO, acerca de que la ley disciplinaba, en realidad, los honorarios de los abogados <sup>(22)</sup>. Suele citarse el pasaje contenido en D.19,2,38,1 y la ley imperial recogida en C.4,6,11, para contradecir esta interpretación, ya que los honorarios de los abogados se pagan por el cliente en cualquier caso, mientras que en la constitución de Teodosio, el *suffragator* no puede exigir la remuneración más que en el supuesto en que su ayuda haya sido eficaz, habiendo satisfecho sus deseos el solicitante.

Más adelante, algunos autores antiguos, liderados por el pandectista GLÜCK, pensaron que el contrato de *suffragium* teodosiano se asemejaba a un contrato innominado del tipo *do ut facias* o *facio ut des* <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Quod si quis, dum solo commonitorio de suffragio nititur, bona duxerit occupanda, reus temeritatis ac violentiae retinebitur atque in statum pristinum possessio reducetur, eo a petitione excluso, qui non dubitavit invadere, quod petere debuisset. DAT IIII NON. MART. CONSTANTINOPOLI ARCADIO III ET HONORIO II AA. CONSS.

<sup>(22)</sup> Acursio, *Interpretatio* de C.4,3 en *Duodecimi priores libri Codicis Justiniani*, Lyon, Landry, 1604, 4, col 719-720 y *Accursi Commentarii*, Anvers, Nutius, 1571, col. 639-640.

<sup>(23)</sup> Teniendo en cuenta el encuadre sistemático de la ley en el Código justiniano, 4,3, en

Sin embargo, el sector doctrinal más nutrido hace entrar la figura en el ámbito de la donación, sobre todo, teniendo en cuenta que las formalidades establecidas por Teodosio para la transmisión de la propiedad reproducen las arbitradas por Constantino en C.Th.8,12,1, a propósito de las donaciones. Por ejemplo, MONNIER<sup>(24)</sup>, o VOCI<sup>(25)</sup> sostienen que el contrato debía calificarse como una donación que quedaría irrevocable en caso de que fueran llevados a cabo los tres actos de ejecución establecidos para la transmisión de inmuebles, según se deduce de la aclaración que contiene la propia norma: *aliter enim transire non possunt*. Otros como ANDREOTTI<sup>(26)</sup>, BIONDI<sup>(27)</sup>, ARCHI<sup>(28)</sup>, LÈVI<sup>(29)</sup> o COLLOT<sup>(30)</sup>, prefieren hablar de promesa de donación, sin eficacia vinculante a menos que se actúe puntualmente. De ellos, ha sido COLLOT, quien más ampliamente ha argumentado su posición, esgrimiendo fundamentalmente razones socio-políticas, pero también jurídicas. El autor francés lo explica así: para ser un verdadero contrato, la convención de *suffragium* debe cumplir condiciones de forma particulares que evidencian la evolución general del Derecho de obligaciones hacia la especificidad contractual o hacia el reconocimiento de contratos individualizados y típicos. En efecto, ya hemos visto que la ley del 394 descompone el contrato de sufragio en dos actos: un acto de obligación y un acto de ejecución. El solicitante se compromete a remunerar el apoyo eficaz que le presta un *suffragator* por una *sponsio*, pero ésta se revela muy diferente de la estipulación clásica. Según hemos visto, la remuneración sólo la puede exigir el *suffragator* en caso de que su ayuda sea eficaz y por tanto, el solicitante consiga sus pretensiones. Esta exigencia, expresada en el texto de la norma así: *cum ea quae optaverint consequantur*, entraña un cambio significativo en la naturaleza de la estipulación, dado que atenúa sensiblemente su carácter abstracto<sup>(31)</sup>.

---

un contexto relativo a las *condictiones*. GLÜCK, *Ausführliche Erläuterung der Pandekten*, Erlangen, 1816, t.18, p. 109 ss.

(24) MONNIER, "Études de droit byzantin", *NRHD* 24 (1900), pp. 91 ss.

(25) VOCI, "Tradizione, donazione, vendita da Costantino a Giustiniano", *IURA* 38 (1987), p. 121.

(26) ANDREOTTI, "Problemi del suffragium nel imperatore Giuliano", *Atti del I Convegno Internazionale dell'Accademia Romanistica Constantiniiana* (1973), p. 10.

(27) BIONDI, *Il Diritto romano cristiano* 3. Milano, 1954, p. 349.

(28) ARCHI, "Indirizzi e problema del sistema contrattuale nella legislazione da Costantino a Giustiniano", *Scritti Ferrini* (1946), pp. 673 y 680 ss. Vid. del mismo autor, "La evoluzione della donazione in epoca postclassica", *RIDA* 5 (1958) p. 400 s.

(29) LÈVI, J. Ph., "Promesse de donation en droit romain", *RIDA* (1949), pp. 95 ss.

(30) COLLOT, *op. cit.*, pp. 205 ss.

(31) Al respecto, se pronunció DONEAU, *Commentarii ad libros Codicis Justiniani*, en *Opera omnia*. Florence 1846, t. 7, col. 631, quien para explicar esta especie de atentado al Derecho clásico, propone que el legislador habría querido tener en cuenta más la intención profunda de los

Pero es en este punto, cuando COLLOT aduce razones políticas para explicar este cambio: queriendo limitar lo más posible la corrupción y sobre todo, proteger a los más débiles — en este caso los solicitantes — contra los poderosos que trafican con su influencia llegando a exigir el pago por un apoyo que en realidad no prestan, es por lo que la ley establece la exigencia que hemos visto. En cuanto a las consecuencias, son muy importantes: el solicitante podría recuperar lo que ha donado con una *condictio ob rem dati*, si la intervención del *suffragator* no resulta exitosa. En cambio, si su recomendación alcanza resultados positivos, podría exigir la remuneración prometida, haciendo cesar las eventuales artimañas del deudor, tal como dice la ley. En efecto, el *suffragator* dispone de la *condictio certae pecuniae* o la *condictio certae rei*, según los casos. Y este es el motivo de la inserción de la ley imperial en el título que lleva por rúbrica *Si certum petatur de suffragiis*.

La ejecución de esta *sponsio* inicial se somete a formas que hacen asemejar el *suffragium* a una donación y de nuevo trae a colación la razón política antes mencionada para justificar esta peculiar construcción jurídica, en virtud de la cual, se somete la ejecución de una estipulación, de una *sponsio* a las formalidades de las donaciones. Añade que tales formalidades “protectoras” del solicitante se establecen en función de la naturaleza de los bienes prometidos. Ahora bien, lo que interesa destacar es que la ejecución de la obligación pasa a primer plano, según se deduce del texto de la norma. Es decir, una vez la *sponsio* inicial se sigue de ejecución, una vez efectuada la transferencia de los bienes prometidos cumplimentada según las modalidades previstas, es cuando el contrato adquiere fuerza definitiva. El contrato no es sólido más que una vez ejecutado. Ello se interpreta por los autores como una señal evidente de debilitamiento de la idea contractual y de degeneración de la estipulación clásica.

En cuanto a las formalidades exigidas para la ejecución de la promesa de remuneración cuando ésta tiene por objeto inmuebles, en realidad persiguen el objetivo de evitar las usurpaciones de tierras por los potentados, ya que así lo avala el último párrafo de la constitución imperial. En efecto, ningún valor se otorga a la simple convención de sufragio, al *instrumentum*, dado que el legislador considera que la apropiación de las tierras hecha sobre la base del simple y mero *commonitorium* de sufragio, un escrito de sufragio, no vale para nada y además, está prohibida y severamente castigada, como hemos visto.

No han faltado tampoco autores como DE MARTINO <sup>(32)</sup> o HAYASHI <sup>(33)</sup>

---

contratantes que los términos de la *sponsio* y es por esto que la remuneración se entrega no tanto por la gestión en sí misma como por el resultado de la gestión.

<sup>(32)</sup> DE MARTINO, *Storia della costituzione romana* 5. Napoli 1975, p. 386.

<sup>(33)</sup> HAYASHI, “Proceso histórico de la contractualización del *suffragium*”, *AHDE* 54 (1984), p. 666.

que apoyasen otra alternativa: el contrato de *suffragium* sancionado por Teodosio I queda configurado como una especie de contrato real. Éstos, junto con LEVI<sup>(34)</sup>, han apoyado sobre todo, la idea de la evolución del Derecho de Obligaciones en edad postclásica y en Oriente hacia el reconocimiento de contratos individualizados y típicos.

En cuanto a la valoración que cabe hacer de la ley, ya hemos señalado al principio que sólo conociendo los entresijos histórico-jurídicos de la institución, podemos proponer cierta crítica ajustada a los mismos. En efecto, una primera aproximación a la norma sugeriría que eran los propios poderes públicos los que sostenían el fraude, procurando en cierta medida su perpetuación. Sin embargo, creemos que la crítica ha de ser necesariamente más atemperada por varios motivos.

Ante todo, sabemos que el tráfico de recomendaciones estaba difundido y fue ampliamente practicado sin que nadie pusiera nunca en duda su moralidad. Esto es, las recomendaciones gratuitas para alcanzar puestos y honores inmerecidos coexistieron siempre con las recomendaciones retribuidas, sobre las cuales sí existían, en cambio, reservas y sospechas. Sin embargo, no debemos perder de vista que, en ambos casos, la práctica es reprochable *per se*, con independencia de que se entregue o no un precio, al menos desde nuestra perspectiva. Expuesta la cuestión en estos términos, podemos imaginar la dificultad que entraña erradicar un fraude, si a la raíz del mismo se halla un fenómeno social perfectamente admitido por todos y que en la conciencia social no encuentra una clara e indubitada repulsa.

Por otro lado, tengamos en cuenta que los conocidos criterios de antigüedad en el servicio y méritos probados ya habían sido establecidos por diversas constituciones imperiales para disciplinar la promoción a los distintos cuerpos de la Administración y, sin embargo, eran sorteados sistemáticamente tanto en caso de que el apoyo se pagase como si era gratuito. El incumplimiento de tales criterios fue la razón fundamental de aquel vasto conjunto de leyes que prohibía el *suffragium*, sin embargo, la constitución de Teodosio, lo derogaba implícitamente, llevándolo a la legalidad.

Digamos que tras vanos intentos por erradicar el fenómeno, al fin un legislador decide otorgarle licitud, conferirle un estatuto preciso, regulación y disciplina jurídica detallada, mediante la cual, al menos quedaba dentro de los límites marcados por la norma.

Además, podemos plantear la hipótesis siguiente: es lógico pensar que el constante mercadeo de puestos provocase conflictos entre solicitantes y *suffra-*

---

(34) LEVI, *West Roman Vulgar Law. The Law of property*. Philadelphia 1951, p. 169, y *Atti del Congresso internazionale di Diritto romano 2* (Roma, 1935), p. 44, n. 67.

*gatores*, pero dado que tales acuerdos eran clandestinos, el poder público no podía dilucidarlos sin comprometerse. Intervenir en los posibles litigios para dirimirlos pasaba necesariamente por traer a la legalidad el *suffragium*, haciéndolo caer además, bajo los confines del Derecho Privado. Éste es el principal mérito de la ley según cierto sector doctrinal.

De todas las opiniones doctrinales reseñadas, nos parece más convincente quizás aquélla que parte, en definitiva, de una interpretación literal de la ley. En efecto, por extraño que parezca, el legislador configura una estipulación, una *sponsio*, pero sometiendo su ejecución a las formalidades propias de las donaciones y esto sólo puede entenderse desde un punto de vista más político y social que jurídico. La argumentación puede ser ésta: no se trataba ya de proteger a los solicitantes contra los altos funcionarios imperiales que sin duda estaban acaparando inmensas fortunas por su apoyo, sino que además, era el propio poder imperial el que estaba en entredicho. La norma iba dirigida a salvaguardarlo del riesgo representado por aquella clase emergente de *potentiores* que se hacía con importantes patrimonios por esta vía; pensemos que algunos datos expresados por la norma apoyan plausiblemente tal conjetura. Por ejemplo, las formalidades impuestas para transmitir válidamente la propiedad, en caso de que fueran bienes inmuebles los prometidos como remuneración, se habían establecido, posiblemente, para reducir al mínimo el recurso a este expediente. Es decir, el fatigoso procedimiento ordenado para la ejecución de la obligación estaba pensado, probablemente, para disuadir en lo posible a las partes a acudir al citado contrato como modo de acceso o promoción en la carrera administrativa.

En resumen, podemos decir que si bien a primera vista, la ley sugiere cierta complacencia con el fraude, debemos tener presente que muchos factores aconsejan medir las palabras y emitir una opinión más ajustada. Por otra parte, no debemos negar razón a quien como ANDREOTTI<sup>(35)</sup>, afirma que, a prescindir del fin del contrato, todo parece lícito. En efecto, a partir de Teodosio, la competencia del aspirante quedaba definitivamente medida por su capacidad económica para recabar apoyo y cuando se excluyen los principios tradicionales de acceso y promoción a los puestos o la atribución de títulos honoríficos todo empieza a ir mal, es decir, todo empezaría a ir peor. Nos referimos a que también conviene valorar la norma no sólo respecto a lo anterior, sino también a lo posterior. Por ejemplo, algunas fuentes extrajurídicas cuentan que Eutropio, Prefecto del Pretorio de Oriente bajo el mandato de Arcadio, se dedicó de lleno al tráfico de empleos durante cuatro años, practicando escandalosamente un *suf-*

---

(35) ANDREOTTI, *op. cit.*, p. 5.

*fragium* irregular <sup>(36)</sup>. Además, la ley teodosiana fue tan efímera que unas decenas de años después, Teodosio II promulga una constitución en virtud de la cual el *suffragium* era calificado como *crimen publicum*.

Finalmente, nosotros creemos que lo más ajustado es mantener una postura intermedia entre aquéllos que hablan de confraternización con el fraude y aquéllos que ensalzan la norma por sus aciertos.

---

<sup>(36)</sup> Otro Prefecto del pretorio que tenía por ocupación especular con los cargos públicos a gran escala fue Sebastián, que ejerció su mandato bajo el imperio de Zenón, acerca de quien se cuenta que conocía y consentía sus maniobras. *Vid.* Mal. 9, *F.G.H.* 4, p. 119 s.

